

LA POLITICA INTERNACIONAL

RENAN GUEVARA ALVARADO

Variados son los criterios vertidos respecto al significado y alcance de la Política Internacional.

Sin entrar en definiciones ampulosas, entiéndese por POLITICA "el arte de gobernar, dar leyes y reglamentos para mantener la tranquilidad y seguridad públicas, y conservar el orden y buenas costumbres". (1)

Es de advertir que la definición dada por Escriche, nada encasilla que diga relación al desarrollo, al adelanto del país, como tampoco a la defensa de sus recursos patrimoniales, tanto humanos como materiales, pues cabe una interrogante: habrá tranquilidad y seguridad en un país atrasado, subdesarrollado, con graves problemas internos? estimo que no, ya que la decantada "conservación del orden y las buenas costumbres", restan todo el potencial a la iniciativa popular para alcanzar la vigencia de leyes acordes a su real situación, como lo estatuye la Constitución Política del Estado en su art. 65 fracción segunda, al reconocer dicha iniciativa para reformar la misma y para la expedición de leyes, derecho que se dice, lo regula la ley. No obstante, Cabanellas en su "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", define a la Política Internacional, como "la actitud que por su elección o fuerza mantiene cada Estado con relación a sus vecinos y a las comunidades generales de países independientes. Rige en gran parte las perspectivas de paz o de guerra". (2). Así acontece en el caso de las Naciones Unidas.

Lo transcrito, significa ubicar dos formas de generar la política a nivel internacional: la una, en cuanto expresión democrática de un Estado, y la otra, el asalto del poder por parte de insurrectos de él; sin embargo, débese dejar en claro que, no únicamente lo manifestado ocurre en el ámbito internacional, sino también en el interno.

- (1) ESCRICHE, Joaquín: "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia; Nueva Edición, Año 1979, II Tomo, Editorial C.E.D., México D.F., pág. 1356.
- (2) CABANELLAS, Guillermo: "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", Tomo V, 12ª Edición. Edit. Heliasta S. R. L. Bs. As., Argentina, Año 1979, pág. 302.

A fin de evitar las conflagraciones mundiales y preservar la paz en el mundo, se creó la organización internacional denominada Naciones Unidas, con la concurrencia de los pueblos y gobiernos soberanos empeñados en el cometido de salvaguardar la paz deseada por todos ellos.

Se ha escrito y hablado tanto sobre política que, inclusive, el sustantivo "política" y el adjetivo derivado de él son palabras de significación imprecisa, mas, dentro del ordenamiento que intenta desarrollar este trabajo, ubicamos a la política internacional. Es menester, pues, ante todo, contextualizar el ámbito de aquellas políticas que el Estado ejecuta a efecto de alcanzar en el exterior los objetivos de la nación.

La temática inherente a la política internacional, con sus variados y complejos problemas y su dimensión de futuro, exige amplia cultura general, espíritu de justicia, rigor crítico, imaginación creadora, capacidad de análisis y de síntesis; de consiguiente, la comunicación y la conducción intercomunitaria debe afrontarse sin olvidar que su destinataria natural es la opinión pública; por ello, precisamente, que su estudio y aplicación merezca un análisis enjundioso y crítico.

Para MORGENTHAU "... la primera lección que debe aprender el estudiante de la política internacional y que debe asimismo no olvidar nunca, es que las complejidades de los asuntos internacionales hacen imposible las soluciones sencillas y las seguras profecías. Es aquí donde se separa el letrado y el charlatán. El conocimiento de las fuerzas que determinan la política entre las naciones y los medios de acuerdo con los cuales se desenvuelven sus relaciones políticas, revela la ambigüedad de los hechos en las relaciones internacionales. En toda situación política hallamos en juego influencias contradictorias. Una de esas tendencias podrá más fácilmente prevalecer bajo ciertas condiciones. Pero nadie puede prever cuál será la tendencia prevalente. Lo más que el letrado puede hacer, por consiguiente, es trazar las varias tendencias que como potencialidades son inherentes a una determinada situación internacional. Puede señalar las diferentes condiciones que hace más probable que sea una tendencia y no otra la que prevalezca; puede calcular también las probabilidades de las varias condiciones y tendencias que puedan prevalecer. Cuando las profecías de grandes estadistas se muestran tan endeblez ¿qué podemos esperar de las profecías de la gente menor? Cuántos libros escritos antes de la primera guerra mundial no afirmaban que las grandes guerras eran imposibles o que, al menos, eran de corta duración, en completa ignorancia de lo que ocurría. Ni tampoco encontramos un libro escrito entre las dos guerras mundiales que hubiera permitido anticipar lo que la política internacional sería en la sexta década de nuestro siglo. Al principio de la segunda guerra mundial nadie podía adivinar lo que el mundo en la política sería al terminarse..." (3). De allí que, el estudio de la políti-

(3) MORGENTHAU, Hans J.: "La Lucha por el Poder y por la Paz". Edit. Sudamericana S. A., Bs. As., Argentina, 1963, pág. 36.

ca internacional, del Derecho internacional, el análisis sistemático, ordenado y reflexivo de los pasos principales de aquella, acorde a lo que puntualizamos en apartado anterior, resulta un imperativo, tanto por la connotación que ella trae, por su certera aplicación, sus alineamientos, etc.

La política internacional busca, por tanto, asegurar la vigencia de un orden jurídico para la paz del mundo. Conforme se hace cada vez más densa la trama de la interdependencia de los Estados, se acrecienta la importancia de la función diplomática —ciencia y arte a la vez— medio por el cual las naciones realizan su voluntad de poder. El sentimiento de obediencia es propio de la condición humana como también lo es el sentimiento de dominación o imperio, lo que de suyo configura un órgano rector, un aparato de mando, y la presencia de los sujetos activo y pasivos que integran la relación dentro de una escala jerárquica de valores mundiales.

Una de las varias manifestaciones de poder que se consagran es la soberanía del Estado, según lo prescribe nuestra Constitución Política en su Art. 1º. Cada Estado por sí establece sus derechos y aspiraciones para hacer efectiva su voluntad no obstante la política contraria de otros Estados. Este poder puede hacerse efectivo por presiones militares, ideológicas, económicas, políticas o diplomáticas.

La política exterior traduce el derecho de independencia. El Estado soberano debe preservar su estructura, su potencialidad y su gravitación social en la comunidad internacional. Las grandes potencias, apoyadas en la fuerza, realizan una política de sojuzgamiento en relación a las llamadas pequeñas, en tanto éstas supeditan sus intereses a aquellas. Ejemplos de lo manifestado encontramos en Inglaterra, considerada la propulsora de la política de equilibrio, es decir, una especie de política "balanceadora" cuyo objetivo era el de proteger la libertad de sus comunicaciones con su imperio ultramarino; Alemania dominada por la idea-fuerza de su superioridad racial ha aspirado al dominio del mundo como lo demuestra su actuación en las dos guerras mundiales de este siglo; Estados Unidos inició su expansión territorial en América en la época de Monroe bajo el emblema del "destino manifiesto" y no ha cejado en su posición imperialista hasta un siglo después, cuando Roosevelt inicia la política de "buena vecindad"; en tanto, la URSS en la época de los zares en su intento de reconstruir el Imperio Bizantino, como acontece en la etapa de los jerarcas del comunismo, intentan, según unos, la dominación del mundo, del universo, según otros, una sociedad socialista.

Dentro de este lineamiento de la política internacional, tiene singular importancia la soberanía, entendida ésta no como una noción abstracta, sino como un derecho supremo de los Estados sin subordinación a otros, poder que no es absoluto ni indivisible. Así, desde el punto de vista interno está limitado por la función concurrente de los diversos órganos que integran el gobierno, y en la esfera exterior, está limitado por el ejercicio de igual poder de parte de los demás Estados. Resulta un punto discrepante para los tratadistas o in-

ternacionalistas en cuanto a saber qué parte de la soberanía nacional debe ser renunciada o delegada para forjar la organización internacional, empero, observamos que las naciones, siempre cautelosas, sacrifican el mínimo posible de las facultades estatales, las partes esenciales para cumplir sus compromisos de acuerdo con la norma "pacta sunt servanda" que rige las relaciones internacionales, aunque, claro está, no existe el poder supraestatal capaz de imponer coactivamente esa norma. Cada estado determina por sí mismo su voluntad de ser, de crecer, de dominar, de realizar grandes empresas para favorecer intereses y aspiraciones nacionales. Esto es de la esencia de la idea de poder en lo interno, y no es compatible con la negociación diplomática.

De su parte, los medios pacíficos de solución de litigios entre estados, la garantía, el equilibrio político y la consulta, sistema éste que consiste en el cambio directo de opiniones entre determinados gobiernos por intermedio de sus respectivas cancillerías o reunión de ministros para convenir decisiones acerca de algún problema de interés común, han sido y siempre serán, bajo distintas denominaciones y apariencias, los procedimientos usuales de acción colectiva de que se sirven para el logro de sus objetivos políticos en el orden externo.

Por ello, no deja de llamar la atención del estudioso de la política internacional, la creación de la Sociedad de Naciones, de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, como empresas ambiciosas de esa política de corte contemporáneo. Es una especie de reconocimiento a la serie de "desaciertos" cometidos por la humanidad. Sean cuales fueren las fallas constitucionales o funcionales de estos organismos y sus orígenes, secuela inevitable de los desajustes en que se debate nuestro tiempo, siempre han de preferirse esos remedios jurídicos de acción colectiva para solucionar diferendos, antes que retrogradar al empleo descontrolado e irresponsable de la fuerza. Tampoco hay que descuidar la experiencia universal recogida a través de varios años, pues ella nos enseña que cuando el interés del más fuerte es ley en todas partes, la paz y la seguridad mundiales tienen la solidez de un castillo de naipes. Las naciones tienen que persuadirse de que la paz, la paz que todos deseamos, no puede fundarse en la tiranía de la violencia o en el espíritu de terror, sino en la comprensión, armonía y comunión de ideales y de intereses, como inspiradora de innumerables bienes.

Quando existe intromisión de un país en la vida, en la economía de otro hasta el grado de que afecte su soberanía, el denominado IMPERIALISMO ECONOMICO puede resultar de una política consciente o del flujo del capital de las inversiones extranjeras privadas. Uno de los ejemplos típicos, es el de la Unión Soviética, país que mediante sus prácticas estatales de comercio, dominó las economías de sus socios de Europa Oriental luego de la segunda conflagración mundial. A la otra orilla, en tanto, existe un control indirecto que se demuestra con la "diplomacia del dólar" de los Estados Unidos en la zona del Ca-

ribe impulsada a inicios del siglo. No es extraño, consecuentemente, el nexo de contacto o de relación entre las economías y el imperialismo que desde la época mercantilista se ha mantenido incólume.

John Hobson, connotado economista inglés, en 1902 presentó a consideración de la época, la primera teoría moderna bien desarrollada sobre el mercantilismo en su libro titulado "imperialismo", allí explicó el imperialismo en los términos de la búsqueda de nuevos mercados y de oportunidades de inversión de capital, ideas que influyen en Lenin para que formulara y desarrollara su teoría comunista del imperialismo capitalista. En 1927 Lenin presentó un estudio sobre el imperialismo como resultado de la "etapa del monopolio del capitalismo", y afirmó que el exceso del capital se acumulaba en el país de origen debido al bajo consumo. Concluyó expresando de que, la búsqueda competitiva de nuevos mercados y oportunidades de inversión llevaba al imperialismo y a las guerras imperialistas, como uno de los factores decisivos del ocaso irreductible del capitalismo.

Lo manifestado nos lleva a situar cómo la política internacional ejecutada por un Estado poderoso o superpotencia, incide en el desarrollo de los demás estados, grandes o pequeños. En otras palabras, el imperialismo económico constituye una relación mucho más útil que la del imperialismo tradicional, porque el primero no comprende el gobierno político real, empero, el resultado puede ser semejante, porque un Estado será más débil cuanto mayor sea su dependencia económica, lo que permitirá que sea más difícil resistir las posibles demandas políticas de la potencia más fuerte. Cuando existen los derechos de expropiación y de expulsiones, es difícil sostener la acusación del imperialismo económico. De allí que los países en desarrollo, requieran de grandes sumas de capital de inversión de fuentes extranjeras. No obstante, debido a su situación colonial, sienten gran temor hacia cualquier empresa de explotación o control económico. En los más de los casos, han tratado de evitar las "condiciones" añadidas a los donativos o préstamos bilaterales, así como cualquier detracción de la soberanía, buscando ayuda económica por conducto de los organismos internacionales, a despecho del aparejamiento que comporta su concesión u otorgamiento de los consabidos "asesoramientos técnicos".

Nótese, por tanto, la conjunción que trae la aplicación de una política exterior o internacional, en relación al adelanto, atraso o desarrollo de los estados que van insertos en el marco conceptual a delinearse, aunque debe quedar en claro que la soberanía del Estado hay que defenderla a ultranza, no sólo como una manifestación que distingue y caracteriza al Poder de él, afirmativa de su superioridad jurídica sobre cualquier otro, sin aceptar limitación ni subordinación que cercene sus facultades ni su independencia dentro de su territorio y zonas adyacentes, sino como una existencia total e íntegra traducida en la INDEPENDENCIA NACIONAL, ajena a claudicaciones, a sojuzgamientos, aun a despecho de empréstitos otorgados por las grandes potencias; defensa de la soberanía en

lo cultural, etnográfico, territorial, de los valores inmanentes a la expresión popular y a su libre y legítima autodeterminación.

CONCEPTUALIZACION, PASOS Y CLASES DE POLITICAS.

En lo atinente al alcance y significado mismo de la Política Internacional, para Jack Plano "... no puede separarse ésta de la política nacional, la política exterior ha asumido un papel importante en los procesos de decisión que llevan a cabo casi todos los estados". (4) Ello quiere significar que, generalmente, los Estados más poderosos dedican mayores esfuerzos y recursos al desarrollo y aplican políticas externas en relación a las potencias medianas o pequeñas.

Se suele utilizar, sin embargo, y en forma genérica para abordar todos los programas extranjeros emprendidos por un Estado, el término **política exterior**, puede, no obstante, aplicarse con mayor exactitud para describir una sola situación, tanto más como las actividades de un Estado, para alcanzar un objetivo limitado. Consiguientemente, un Estado debe perseguir muchas políticas, identificar varias metas, preparar diversas estrategias, valorar algunos tipos de capacidades y tomar decisiones y actividades específicas.

Una estrategia o programa planificado de actividades desarrollados por los gestores de decisiones de un Estado frente a otros estados o entidades internacionales encaminadas a alcanzar metas específicas, definidas en términos de los intereses nacionales. Una política exterior emprendida específicamente por un Estado, puede ser consecuencia e iniciativa del mismo, o bien una reacción a las iniciativas emprendidas por otros Estados.

Esta política comprende un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales, a los factores de situación del medio internacional que sufren grandes fluctuaciones, para desarrollar un programa de actividades, seguido de los intentos requeridos para lograr la aplicación diplomática de las partes de la política. Empero, el proceso rara vez avanza conforme al plan o estrategia puestos en marcha, a menudo pueden llevarse a cabo varias políticas y los problemas fundamentales revisarse cuando las condiciones cambian u ocurren retrasos, pues los factores de situación están en constante flujo. El proceso de la política es continuo.

El autor citado elabora una especie de simbiosis al conjurar tanto la política internacional cuanto la política interna, que avanzan juntas en la toma de decisiones por parte de los estados, los que, en una u otra forma, despliegan ingentes recursos, esfuerzos y delínean sus estrategias para impulsar determinada política, a la que concurren impostergablemente los llamados "creadores de decisiones" en el afán de dinamizar y poner en ejercicio el plan previamente trazado y estudiado. Es cierto que la serie de actividades a desplegarse por los es-

(4) PLANO, Jack C. y OLTON, Roy.: *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Edit. Linusa. Wiley S. A., México D. F. Año 1971, 1ª Edición, págs. 199-200.

tados se llevan a cabo en Departamentos especializados, cuya denominación es diferente, pudiendo nombrárselos como Ministerio de Negocios Extranjeros, viabilizado por el Secretario de Asuntos Extranjeros o Secretario de Estado a través de una burocracia dividida en unidades regionales, o en su defecto, los Ministerios de Relaciones Exteriores por intermedio de su Canciller y demás colaboradores.

Las actividades de la política exterior por la variedad y complejidad de las mismas, tornan difícil su valoración, debido esencialmente a que es menester considerar las ventajas y desventajas en corto plazo con respecto a las consecuencias a largo plazo, además, en razón de lo complicado y dificultoso de calcular su grado de influencia sobre los otros estados, habida consideración de que las políticas arrojan como resultado una mezcla de éxitos y fracasos indescifrables.

Por todo lo expuesto, la política internacional, observa en su hacer, una serie de pasos principales, entre los que se incluye:

- a) Conversión de las consideraciones de los intereses nacionales en metas y objetivos específicos;
- b) Determinación de los factores de situación nacionales e internacionales relacionados con las metas de la política;
- c) Análisis de la capacidad del Estado para lograr los resultados deseados;
- d) Desarrollo de un plan o estrategia para utilizar la capacidad del Estado tendiente a tratar los factores variables, a fin de alcanzar las metas;
- e) Ejecución de las actividades requeridas; y,
- f) Revisión y valoración periódica del progreso obtenido para alcanzar los resultados deseados.

El esquema precedente, es el resultado de un serio estudio que apunta a varias reflexiones sobre la aplicación de determinada política, salvaguardando esencialmente los intereses nacionales en orden a situar objetivos claros y definidos en el ámbito internacional. Ello exige, evidentemente, el cabal conocimiento con los estados y los medios a emplearse, así como un riguroso examen de la situación nacional e internacional a tono con las metas delineadas previamente, sin descuidar que en el accionar político existen en juego influencias contradictorias. Una de esas tendencias prevalecerá al amparo de ciertas condiciones propicias, aunque no puede predecirse cual de ellas será la más relevante, obligando al ejecutor o creador de cierta situación trazar varias tendencias que como potencialidades son conexas a determinada situación internacional. Las condiciones cambiantes y moldeables a la realidad circundante, inciden en el éxito o fracaso de una política.

Precisados los factores de situación, es imprescindible analizar la capacidad económica, política, el potencial mismo del Estado tendiente a alcanzar los resultados apetecidos en su política exterior, esto comporta una especie de tamización de todos y cada uno de los elementos configurativos y circundantes de la línea

política esquematizada, por suerte que, el plan irá acoplándose a la capacidad del Estado ejecutor de él, definiendo y redefiniéndolo una y otra vez y arribar a la meta prevista. Estas etapas o pasos, deben mantener una cohesión, una uniformidad y, sobre todo, observar el diseño respecto a la ejecución de todas las actividades puntualizadas en él, para, seguidamente, revisar y valorar periódicamente los logros obtenidos, o posiblemente, la desventura de una defectuosa planificación política. De suceder esto último, habrá que reestructurar y replantear íntegramente el plan.

Cierto es que el proceso no puede avanzar conforme a lo delineado, tal vez por la simultaneidad de políticas puestas en marcha o quizás por la falta de coherencia en sus fases, cuya respuesta implica irrestrictamente situar pausada y detenidamente las situaciones cambiantes, aunque varias de ellas o la gran mayoría resultan inevitables e impredecibles. Los factores de situación por el permanente flujo y dinamia propias de la política, pueden echar al traste cualquier tipo de estrategia o plan.

Dentro del enfoque estructural de determinada política internacional, un Estado parte del éxito de su gestión, en caso de que vislumbre la factibilidad de un cambio por leve que éste sea, tratará de alterar la distribución internacional, territorial, ideológica o de poder ya existente en beneficio propio, surge una clase de política llamada de REVISION o REVISIONISTA, tradicionalmente expansionista y de naturaleza adquisitiva y por ende, probable de que cierto Estado siga esa política si sus creadores de decisiones no están satisfechos con el statu quo y consideran que "su" Estado tiene la capacidad necesaria para alcanzar sus objetivos.

"Típicamente, la política revisionista se aplica por un Estado que 'no tiene, o 'insatisfecho' para mejorar su posición internacional relativa, emprendiendo iniciativas estratégicas. Aunque puede utilizar varias clases de tácticas ofensivas no beligerantes para alcanzar sus objetivos, al final un Estado revisionista puede cometer actos de agresión o declarar la guerra para tratar de cambiar su statu quo" (5).

El REVISIONISMO en atención a su propia naturaleza, tiende a producir reacciones en los estados del statu quo, en forma de políticas defensivas. Los lineamientos de poder resultan de las divisiones revisionistas del Estado de cosas entre los estados, alienta la formación de alianzas y contraalianzas y la aparición de un sistema de balanza de poder.

Los estados revisionistas tienden a considerar la diplomacia, los tratados, el derecho internacional y las organizaciones internacionales como medios de

(5) PLANO, Jack y OLTON, Roy. Op. cit., pág. 186.

obtener ventajas en la lucha por el poder y no para mejorar conflictos y resolver problemas. (").

En el análisis presente, es necesario aclarar dos conceptos básicos: **Balanza de Poder y Statu quo.**

El primero es "...un concepto que describe la forma en que los estados tratan los problemas de la seguridad nacional en un contexto de alianzas y puede cometer actos de agresión o declarar la guerra para tratar de cambiar alineaciones variables" (6). Por ello, el sistema de la balanza es la consecuencia de la agrupación de los intereses relativos a cada nación en contraposición a la de otros estados. Se inicia éste cuando los estados revisionistas amenazan la seguridad de las potencias del statu quo.

En las relaciones de los estados, el concepto de la balanza del poder puede expresarse en términos de una ecuación de poder. Los factores (estados) a cada lado de la ecuación pueden estar en condiciones de equilibrio aproximado, o un lado puede tener una preponderancia del poder sobre el otro. Como los estados soberanos son y tratan de aumentar al máximo sus intereses nacionales individuales, normalmente la balanza está en una condición de flujo. Un Estado puede también proseguir esa política, como aconteció con Inglaterra en el siglo XIX. La Gran Bretaña consideró que sería mejor para sus intereses que desempeñara un papel de "balanceadora" para mantener un equilibrio de poder en el continente, cambiando su influencia al lado más débil cuando ese equilibrio se viera en peligro.

La balanza de poder como fenómeno, satura la política internacional y es la característica principal de la lucha por el poder; es el efecto o resultado nato producido por un sistema estatal en que los miembros soberanos e independientes están en libertad de unirse a las alianzas y alineaciones, o para dejar de hacerlo, a medida que cada uno de ellos trata de aumentar al máximo su seguridad y de fomentar sus intereses nacionales.

No es la expresión consciente de un interés general en alguna abstracción como la paz, ya que la balanza del poder puede o no convenir a los intereses nacionales según el tiempo, el lugar y la situación. Al no tener una organización central que la guíe, y las combinaciones de estados que la forman se caracterizan ordinariamente por la variabilidad de sus miembros, su breve duración y sus objetivos limitados.

(,) La Alemania nazi, revisó su situación territorial y de poder durante la década de 1930 y se rearmó violando el "Tratado de Versalles", ejecutó muchos actos engañosos y reamenazó con la guerra, ejerciendo presiones políticas sobre los gobiernos débiles y con victorias diplomáticas como el del Acuerdo de Munich de 1938. Cuando esas tácticas ya no tuvieron éxito, Adolfo Hitler llevó a la nación a la guerra contra el bloque del statu quo.

(6) PLANO, Jack y OLTON, Roy. op. cit. pág. 186.

Esta política se remonta al siglo XVII hasta mediados del XX en que prevaleció una balanza múltiple de poder en la que predominaron combinaciones variables compuestas por lo menos de cinco grandes potencias que trataron de asegurar su flexibilidad, objetivos limitados y la continuación de la existencia de los participantes.

En la Segunda Guerra Mundial apareció una balanza sencilla o **bipolar**, dominada por la Unión Soviética y los Estados Unidos. Esa configuración de la balanza es peligrosa, porque disminuye la flexibilidad, polariza los intereses alrededor de los problemas que dividen a las superpotencias y aminoran las oportunidades de realización. No obstante, el desgaste reciente de las alianzas de la distensión y el desarrollo del policentrismo en ambos lados de la ecuación del poder parecen presagiar la vuelta a una configuración múltiple de la balanza. En una u otra forma, el mecanismo de la balanza internacional del poder a menos que el período político mundial se reorganice sobre una base distinta de la de un sistema descentralizado de estados independientes y soberanos, es muy posible que subsista y permanezca.

En esta breve pausa explicatoria, cabe una aclaración y es aquella referente a saber lo que ocurre cuando existe un rígido sistema de balanza de poder en el que el poder decisivo se polariza entre dos centros vitales y rivales de poder como el precisado en líneas anteriores.

LA BIPOLARIDAD es lo contrario del policentrismo y consiste en "el desarrollo de un gran número de centros de poder, lo que ofrece una mayor flexibilidad para mantener el equilibrio en el sistema de la balanza" (7). Ahora bien, el modelo bipolar tiende a evolucionar cuando a causa de la seguridad o de la dependencia ideológica como ocurre comúnmente en el concierto internacional de naciones o subordinación política, los Estados se ven obligados a comprometerse y a agruparse dentro de la configuración del poder dominada por cualquiera de esas superpotencias, sea cual fuere la órbita ideológica a la que pertenezca. Así, los Estados Unidos y la Unión Soviética adoptaron un sistema de balanza de poder de corte rígidamente bipolar, dominaron los campos rivales militares, económicos, políticos, sociales, etc., identificados, por un lado con el "mundo libre" y, por otro, con el "bloque comunista". No en otra forma se explica que el monopolio de armamentos nucleares que cada superpotencia mantenía en su campo, obligó a todas las demás naciones a aceptar una postura de dependencia y subordinación en orden a tener una cuota de "seguridad", polarizando la determinación de los problemas de la paz y la guerra. La situación de los estados llamados "neutrales" fue la de quedar bajo una constante presión sujeta de ambos lados, para someterse o supeditarse a la hegemonía de esas superpotencias, ajustando alianzas para "protegerlos" contra los supuestos designios y deseos del bloque agresor o rival.

(7) PLANO, Jack, op. cit. pág. 210.

En la década de 1960, se advierte la rigidez del modelo bipolar tratando de adaptarse a la influencia de un paulatino y creciente policentrismo. Algunos factores como la reaparición del nacionalismo político y económico, la multiplicación de los armamentos nucleares, la bomba de neutrones o la llamada "guerra bacteriológica", no pueden emplearse sin peligro de destrucción para el que lo ejecute y las divisiones ideológicas cada vez mayores dentro de cada campo han contribuido al fracaso de la polarización del poder.

La política del STATU QUO, es un término de análisis utilizado para describir determinada política extranjera encaminada a mantener la distribución internacional territorial, ideológica o de poder ya existente. Esta política es de corte eminentemente conservador y de naturaleza defensiva; consiguientemente, un Estado puede adoptar esa política si mantiene una posición de ventaja en el concierto mundial de esa índole y busque afanosamente la estabilidad en lugar de impulsar un cambio, tendiente a elevar el caudal de las ventajas adquiridas. Por ello no es menos cierto también que el Estado o bloque conformador de ejecución de la política del statu quo o llamado "saciado" o "que tiene" es el persecutor de una política defensiva del statu quo en contraposición directa de una política —si cabe el término— agresiva, ofensiva, en última instancia audaz proseguida por el Estado o bloque "que no tiene" o expansionista. Los lineamientos del poder resultante de las escisiones revisionistas del statu quo entre estados, allienta la formación de alianzas y contraalianzas y el desarrollo de un sistema de balanza de poder. En tanto, los estados del statu quo tienden a reaccionar a las iniciativas de los estados revisionistas, evitando un conflicto abierto o el escalamiento de las operaciones militares, ponen de relieve en los diferentes procedimientos diplomáticos ordenados y tratan de alcanzar acuerdos mediante la negociación pertinente que les permita conservar las ventajas de que disfrutaban antes de la aparición del bloque opositor.

No resulta extraño, consecuentemente, la invocación permanente que realizan los estados del statu quo del Derecho internacional para defender los derechos que consideran propios o inherentes a su integridad y patrimonio. Una prueba de lo precisado es puntualizar cómo en el mundo contemporáneo, más de una cincuentena de estados se han aliado militarmente a los Estados Unidos de Norteamérica para defender el statu quo, impidiendo la agresión u otras formas de cambios violentos y revolucionarios iniciados por los estados del bloque comunista. No es llamativo ni causa sorpresa, la conformación de organismos internacionales para detener o impedir la presencia o el ascenso de la ideología marxista-leninista en los "protegidos" por el bloque yanqui, como el nacimiento y vigencia de la "OTAN" en Europa, empero, los soviéticos definen el statu quo mundial en términos de cambios revolucionarios auténticos que posibiliten la victoria y el ascenso del proletariado al poder y permitan un triunfo histórico del socialismo de clara inspiración marxista.

A diferencia de las configuraciones revisionistas del poder del statu quo, digamos, finalmente, que, cada lado de la rivalidad comunista-anticomunista considera al opuesto como una amenaza imperialista para sus intereses en el statu quo dentro de un marco de realidad y practicidad de objetivos.

OBJETIVOS DE LA POLITICA INTERNACIONAL.

Los objetivos, finalidades, intentos o propósitos dentro de la política internacional que un Estado persigue, obedecen a formulaciones concretas derivadas de la relación de los intereses nacionales con la situación internacional prevaleciente y con el poder de que puede disponerse el mismo. Esas intenciones son puestas en práctica por el personal especializado en ese ramo o por los llamados CREADORES o GESTORES DE DECISIONES cuyo máximo representante, como examinaremos oportunamente, es el Presidente de la República o como se denomina en otros países: Jefe de Gobierno, Primer Ministro, Premier, etc.

Esos objetivos a perseguir, son el producto de un análisis de fines y medios, empero, los fines que se buscan deben determinar los medios escogidos para alcanzarlos. En el caso de existir dos programas posibles de actividad, deberá adoptarse, imprescindiblemente el que permita el progreso de los intereses nacionales. A veces, pueden anteponerse situaciones contrarias y los medios al alcance de ese Estado como determinante de los objetivos a alcanzar, o en su defecto, los acontecimientos pueden cambiar o precipitar la política trazada. Es verdad que los objetivos concretos difieren sustancialmente de un Estado en relación a otro, en el ámbito internacional, aunque tienden a comprender metas tan abstractas como la propia consagración, la seguridad, la libre determinación, la protección de su patrimonio, etc.

Variados son los objetivos que persigue un Estado. Hélos ahí los más importantes:

Objetivos Económicos.

La mayor productividad, la elevación de las exportaciones, el acumulamiento máximo de divisas, la defensa de una balanza de pagos equilibrada, el ascenso del P.I.B. (Producto Interno Bruto), entre otros, son los fines persecutorios del Estado en el ámbito internacional. Pero, en caso de conflagración, estará trazado un plan, a fin de procurarse fuentes de riqueza o privar de ellas al enemigo, cuando no se conciertan ambos aspectos, el positivo y el negativo. Claro que ello requiere la conquista con el menor daño posible a causar. De allí que se hable de guerra económica.

Objetivo Militar.

En la reunión de Ginebra (1956) se aprobaron cierto tipo de reglas protectoras a la población civil en tiempos de guerra, sin embargo, la fisonomía particular que comporta, merece un sumario análisis:

a) **Lineamientos.**—Es un amparo que se basa en que los ataques de los beligerantes no pueden dirigirse sino contra objetivos militares; cualquiera otra agresión debe entenderse que constituye sin más exceso crimen de guerra. Se considera tales pertenecientes a alguna de las categorías que, por su misma naturaleza, ofrezcan un interés militar reconocido generalmente. Aun reuniendo esas características, no se consideran objetivos militares si su destrucción parcial o total no reporta ninguna ventaja material.

Dentro de lo precisado, hállase prohibido a los beligerantes colocar o retener a la población civil en las inmediaciones de los objetivos militares para obligar a renunciar el ataque a esos objetivos.

b) **Catálogo.**—En un listado adjunto al acuerdo, se enumeran los objetivos militares: 1º—Las Fuerzas Armadas con sus organizaciones auxiliares o complementarias y las personas que aún no perteneciendo a ellas, participan en el combate; 2º—Las posiciones, instalaciones o construcciones ocupadas por las fuerzas combatientes; 3º—Las instalaciones, construcciones y demás obras de carácter militar, como cuarteles, fortificaciones, ministerios militares y demás órganos de dirección o de administración militar; 4º—Los depósitos de armas o de materiales de guerra, como depósitos de municiones, equipo, carburantes y parques de vehículos; 5º—Los lugares destinados a la aviación, las plataformas de lanzamiento de cohetes y las instalaciones de las bases navales militares; 6º—Las líneas y los medios de comunicación, v. gr.: Rieles, carreteras, puentes, canales, galerías, viaductos, etc., cuyo interés sea militar; 7º—Las instalaciones de radiodifusión y televisión, las centrales telefónicas y telegráficas de interés esencialmente militar; 8º—Las industrias de interés para la conducción de la guerra, vale decir, industrias de fabricación de armamento, como armas, municiones, vehículos blindados, cohetes, aviones de combate, las de transporte y transmisiones, el material y el equipo de las fuerzas armadas; industria metalúrgica, mecánica y química, de carácter o de destino netamente militar; las instalaciones para depósito y transporte que se conceda a las industrias antes referidas; las instalaciones productoras de energía orientada esencialmente a la producción de la guerra: explotaciones carboníferas, de carburantes, de energía atómica, gas, energía eléctrica, y otras.

Objetivo Político.

El Estado beligerante tiene como propósito trazado, la conquista total del territorio enemigo, la anexión parcial o de algunas ciudades o comarcas, la reparación de un agravio, la modificación del régimen o sistema interno del país, entre otras tantas pretensiones que los pueblos y bandos en lucha se proponen para su satisfacción y quebranto del enemigo.

La realidad de esos objetivos no se descubre al comienzo de las hostilidades en que la propaganda y el pudor de la ambición refrenan los apetitos confe-

sados, aunque surge en su crudeza para el vencedor con el triunfo, en las cláusulas del tratado de paz o en las condiciones de armisticio.

A fin de evitar conflictos o conflagraciones en el contexto internacional, los estados individualmente considerados, organizan y usan su poder para aumentar el máximo de su seguridad y para lograr sus intereses nacionales en relación a sus similares. A esas maneras de estructuraciones los llama PATRONES DE PODER que comprenden las reacciones características de que puede disponer el Estado en un sistema internacional en el que el poder de otros estados representan una amenaza real o potencial.

LOS PATRONES DE PODER.— SU SIGNIFICADO.

Los creadores de decisiones presentan opciones en cuanto se enfrentan a un sistema estatal que acepta la soberanía como su característica principal. La soberanía comprende la capacidad del Estado para adoptar decisiones finales, y un sistema estatal organizado de ese modo significa que el uso del poder está descentralizado y que, en consecuencia, cada Estado puede constituir una amenaza para todos los demás. Por lo tanto, cada uno debe organizar su poder a fin de enfrentarse a las posibilidades de una agresión o amenaza mediante la persecución de políticas que empleen uno o más de los patrones disponibles. La elección dependerá de la formulación que plantee el Estado de sus intereses nacionales, de su percepción de los intereses de otros estados, en relación con un período, un lugar y una situación específicos. La elección de los patrones de unilateralismo o de alianzas significa la decisión de funcionar dentro del sistema estatal como ya existe. La elección de la seguridad colectiva o de alguna forma de gobierno mundial significa la decisión de buscar la seguridad cambiando la naturaleza del sistema estatal, porque esos patrones requieren la disminución o la eliminación de la soberanía individual del Estado.

Los patrones de poder, dicen relación a:

- 1.— El unilateralismo, dado por la dependencia del propio poder;
- 2.— Alianzas, esto es, la configuración de poder de un grupo contra otro;
- 3.— La seguridad colectiva, es decir, un sistema universalizado de poder de "uno para todos y todos para uno"; y,
- 4.— El gobierno mundial, una estructura cooperativa federal o un imperio mundial dominado por un gobierno.

EL UNILATERALISMO.

Se ha expuesto que el ejercicio del poder político ha sido la característica más importante del sistema estatal desde el aparecimiento del concepto de soberanía. Frecuente, por tanto, es contemplar cómo los estados siempre han

ejercido y pretendido alcanzar el poder con más frecuencia y eficacia que los más pequeños, y el éxito de cada una de esas políticas ha dependido de las capacidades relativas a cada uno de ellos. No obstante, en la medida en que las aspiraciones de poder de un Estado aumentan, ocurre una reacción natural en forma de un incremento de poder en aquellas naciones amenazadas o atacadas por sus políticas. Por lo tanto, el poder de los estados que actúan en forma más agresiva tienen a sufrir cierto grado de control mediante el desarrollo de un poder compensar de parte de los que resultan amenazados, lo que produce la evolución de una balanza de poder. Además, las restricciones institucionales del ejercicio del poder en el sistema estatal incluyen el Derecho Internacional, la opinión mundial, los acuerdos del desarme y de control de armamentos, como también la seguridad colectiva, conforme acontece con el sistema de las Naciones Unidas.

El Unilateralismo persigue como finalidad el que un Estado dependa por completo de sus propios recursos para su seguridad y para el fomento de sus intereses nacionales. Sin embargo, este concepto como tal, adopta cuatro formas, a saber:

- a) El aislacionismo o neaislacionismo entendido como una decisión de no participar en las relaciones internacionales, o de limitar severamente esa participación;
- b) La neutralidad o la renuncia bien sea por un acto unilateral o por tratado, a la opción de participar militarmente en los asuntos internacionales, salvo que sufra un ataque;
- c) Los estados que participan activamente en la política internacional, pero que dependen de su propio ingenio y de su fuerza, practican también el unilateralismo que expresa la repugnancia actual, principalmente entre los países en desarrollo, a comprometerse exclusivamente con cualquier lado de lo que se ha dado llamar "guerra fría", o "distensión".

LA ALIANZA.

La configuración del poder en la que el Estado busca la seguridad y la ocasión de impulsar sus intereses nacionales ligando su poder con el de uno o más estados que poseen intereses comunes, se basa en las alianzas. El patrón de alianza comporta la decisión de un Estado de alterar o mantener un equilibrio local, regional o global del poder. No obstante, la actitud de los otros estados, buscan empeños de alianzas. Por lo tanto, el patrón de alianza presenta el aspecto típico de un bloque contra otro, estableciendo más a menudo tratados formales de compromiso, aunque es posible la existencia de ententes menos rigurosos.

Modernamente el patrón de alianza es la técnica que se emplea en forma reiterada y con ella los estados aumentan su poder nacional individual, en is-

terés de la seguridad nacional. Para algunos estudiosos y críticos como Woodrow Wilson, el equilibrio de poder con alianzas militares es contraproducente, pues permite el fomento de guerra cuyos resultados son antitéticos para la seguridad. Esto se explica usualmente a través de una paradoja de seguridad-inseguridad: cuando un Estado aumenta su seguridad con una alianza, la seguridad del otro lado se debilita y esto requiere un esfuerzo para reforzarla, estableciendo, de esa manera, un aumento cíclico de tensiones, hasta el grado de que en la era nuclear es muy común hablar de "balanza de terror". A fuerza de lo explicitado, el patrón de alianza sigue aplicándose a pesar de sus limitaciones, en razón de estas **realidades**:

- a) Las limitaciones del unilateralismo rigen en una era cada vez más tecnológica;
- b) El fracaso del sistema estatal a fin de establecer las condiciones indispensables para el funcionamiento, bien sea de un sistema universal de seguridad colectiva o de un sistema cooperativo de gobierno mundial; y,
- c) Los peligros inmanentes en cualquier Estado que trate de dominar al mundo por la fuerza.

LA SEGURIDAD COLECTIVA.

Como sistema de poder en que cada Estado del mundo garantizaría la seguridad e independencia de todos los demás, constituye otra forma de patrón de poder. El éxito en la gestión encomendada a ésta, estriba en saber que dicho patrón esté orientado a la participación universal de los compromisos y obligaciones contraídas. Así por ejemplo, cuando una nación se convierte en agresora, tendrá que enfrentarse a la oposición unida de toda la comunidad. Suposición básica que se la incluyó en el Pacto de la Liga de las Naciones y en la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas, intentos que han permitido crear sistemas de seguridad colectiva a fin de que tengan mejor operabilidad. Mas, la confusión existente, es apreciable, en razón de la inexactitud en la aplicación del término "seguridad Colectiva" para describir acuerdos de seguridad regionales o de bloque, ajena a la otra forma de persecución política conocida como "seguridad nacional", identificada plenamente con su doctrina represiva y de corte fascista.

La muestra de lo expuesto encontramos en las agrupaciones tales como la OTAN, la SEATO, el Tratado de Varsovia y el Pacto de Seguridad Colectiva, permitida por la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas, sino que están disponibles para usarse bajo su dirección.

En razón de lo puntualizado, el concepto de los arreglos regionales de seguridad colectiva, comporta en sí una contradicción de términos, porque en esos casos es imposible satisfacer el requisito de universalidades, organizaciones que constituyen ejemplos del patrón de alianzas más no de seguridad colectiva.

Advirtamos que la "seguridad colectiva" objetivamente hablando, es únicamente un patrón teórico de poder, concepto que ha llamado la atención de los eruditos y estadistas desde inicios de la Primera Guerra Mundial, mas en realidad dicho sistema de seguridad nunca ha funcionado. La Liga de las Naciones jamás satisfizo el requisito de universalidad ni siquiera hasta el grado de compendiar simultáneamente a todas las grandes potencias bajo la misma obligación. El resultado es una camuflada y distorsionada "seguridad colectiva" que, políticamente sigue dependiendo de la propia ayuda y de las alianzas del poder, aunque en algunos países se la aplica en sentido diverso.

EL GOBIERNO MUNDIAL.

Otro de los patrones de poder es el llamado gobierno mundial, en virtud de que la concentración de una sola autoridad supranacional de un monopolio de fuerza y de la facultad de hacer que las políticas seas obligatorias para los Estados individuales y para sus ciudadanos.

El gobierno mundial exige la renuncia a la soberanía en la forma en que se la ejerce por parte de la nación-estado de esa naturaleza, ya sea por conquista militar o mediante esfuerzos cooperativos. El antiguo imperio romano constituye un típico ejemplo histórico el más aproximado al éxito de un intento de gobierno mundial por conquista. Los posteriores intentos se efectuaron por parte de Napoleón y Hitler aunque rezagados a la experiencia romana. No obstante, se advierte el ningún esfuerzo desplegado a fin de establecer un gobierno mundial mediante la cooperación pacífica internacional.

Obsérvese la gama variada de problemas que se van presentando en el ordenamiento de la política internacional, tratando de que ese gobierno mundial resuelva los problemas exteriores de poder porque de ser así eliminaría el sistema internacional de estados soberanos. En la época moderna el intento de poner en práctica la defensa de la llamada "bomba de neutrones", desencadenaría una mutua aniquilación.

Se ha sugerido que las Naciones Unidas sea el prototipo de una especie de gobierno mundial, lo que indica una falta de comprensión de la naturaleza y finalidades que persigue esa organización. Para nadie es desconocido que las Naciones Unidas son una confederación a cuyo grupo central se ha concedido ciertas facultades limitadas, empero, esa soberanía sigue radicando en cada miembro individual. En una federación, la soberanía radica en la colectividad y cada unidad individual está subordinada a la autoridad del total. Nadie, por tanto, renunciará a su soberanía, muy menos los estados que luchan por su independencia. En torno al asunto, se ha pensado en expedir una constitución mundial normativa de los destinos del mundo, cruzada que la miramos imposible y de difícil ejecución. Por ello la discusión de que un gobierno mundial puede evolucionar si hubiere consensos regionales más amplios, a imagen y semejanza de lo que ocurre en la Comunidad Europea o con el Grupo Andino;

gobierno cooperativo mundial que no tendrá espacio político ni jurídico, hasta tanto los copartícipes de esa alineación de matices variados y disímiles, se pongan de acuerdo sobre alguna definición del bien común y hasta que la cooperación internacional sea la forma más elevada de lealtad nacional.

EJECUTORES DE LA POLITICA INTERNACIONAL.

Varios son los autores y defensores de que el gestor, creador o ejecutor de la política exterior de un Estado, es el Presidente de la República en donde existen tipos de gobierno representativo. Por su lado, el Ministro de Relaciones Exteriores y su cartera, se encargan de trazar los lineamientos generales de esa política, la que es discutida y analizada en las sesiones de gabinete, a fin de que los demás Secretarios de Estado se enteren de los propósitos, objetivos y metas que animan a dicho Ministerio, cuya profunda preocupación por el manejo de la política se refleja en sus acciones. Ejemplo de lo afirmado, es la adopción de tácticas y estrategias a seguir por parte de nuestro país en relación al conflicto fronterizo surgido en enero de 1981 con el Perú.

En nuestro sistema de gobierno, la figura sobre el cual giran los lineamientos de la política interna como la internacional, es el Presidente de la República como jefe del Ejecutivo del Estado y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Además, representa a su Estado ante el resto del mundo, según lo establece la Constitución Política vigente, en el Art. 78, especificado en el literal f) cuyo tenor le concede atribuciones en cuanto a "...determinar la política exterior y dirigir las relaciones internacionales; celebrar tratados y demás convenios internacionales, de conformidad con la Constitución y Leyes...". Según observamos, el poder del Presidente en los asuntos extranjeros se basa en la Constitución, en las leyes, convenciones, decretos y acuerdos. Aunque no lo prescribe expresamente la Carta Política, a veces, en la costumbre y en la tradición. Otros estados, a más de las precisadas, apoyan su política exterior, en las interpretaciones judiciales, en el caudillaje del partido y en el apoyo público. Cada una de estas fuentes de poder han sido desarrolladas y aplicadas por los hombres que han ocupado tan alta magistratura y las dimensiones del mismo se comprenden mejor en términos de sus papeles como diplomático en jefe de dicha política, legislador en jefe y comandante en jefe, y también, en términos de su nombramiento, de su reconocimiento y de sus facultades para celebrar tratados.

Se entiende, por tanto que en el campo de los asuntos extranjeros, las facultades derivadas de los papeles combinados del Presidente como Jefe del Estado y del gobierno, unidas a la fuerza de la nación que dirige, le permiten ostentar poderes hasta cierto punto concentradores. Suele afirmarse que el Presidente es el principal arquitecto en el desarrollo de la política exterior y el portavoz del Estado en las relaciones internacionales.

EL PRESIDENTE, DIPLOMATICO EN JEFE.

Es innegable el papel del jefe del Ejecutivo como el negociador más alto de un Estado en relación a las demás naciones. Como diplomático en jefe, el Presidente es el canal oficial por el cual un gobierno se comunica con los países extranjeros. Las facultades presidenciales derivan directamente del Art. 78 de la Constitución Política y, por consiguiente, puede nombrar y remover libremente a los jefes de misiones diplomáticas (literal e), recibir embajadores, conceder o negar el reconocimiento, romper las relaciones diplomáticas, negociar tratados y, con sus facultades de comandante en jefe, enfocar el poderío militar de la nación para apoyar su política internacional.

A pesar de lo expuesto en el precepto constitucional, para una mejor aplicación de la política exterior, el Presidente depende considerablemente de los Secretarios de Estado a quienes nombra y remueve libremente. Sin embargo, el Ministro de Relaciones Exteriores es el que junto al Presidente, delinea, traza esa política.

Como referencia histórica a lo precisado en relación al papel que juega el Presidente en el contexto internacional, durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, la diplomacia en la cumbre con otros jefes de gobierno constituyó uno de los logros sobresalientes de este personaje como diplomático en jefe, como aquel celebrado en el denominado convenio de "Línea caliente" en 1963, que posibilitó fijar un eslabón directo de comunicación entre la Casa Blanca y el Kremlin. Actualmente, las relaciones se hallan en un punto muerto. Es la opción "cero".

EL PRESIDENTE, COMANDANTE EN JEFE.

La Constitución en su Art. 78, literal d) dice relación a que el Presidente de la República mantenga el orden interior y cuide de la seguridad exterior del Estado, determinando la política interna del país, a más de ejercer la autoridad máxima de la Fuerza Pública (literal h), nombra y remueve a los funcionarios de la misma, con sujeción a la ley (literal i), de donde se infiere claramente el rol del jefe del ejecutivo como comandante de las Fuerzas Armadas, en cuyo orgánico y en la ley que las rige, se designa al Presidente como comandante en jefe de ellas. Por virtud que ejerce las más amplias facultades de guerra o de inminente agresión externa, al expresar la Carta Política en su literal n) "... declarará el estado de emergencia nacional y asumirá las siguientes atribuciones o algunas de ellas, en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, notificando a la Cámara Nacional de Representantes si estuviere reunida, o al Tribunal de Garantías Constitucionales". Como el más alto funcionario, el Presidente elegido, ostenta una autoridad legal sobre los militares, poniendo en práctica lo que se ha dado en llamar "mantenimiento del orden interno y cuidado de la

seguridad exterior" bajo el más repudiable criterio o concepto de la "seguridad nacional" sustentada en la doctrina que lleva su nombre. En tiempo de guerra, asume la dirección política de la misma (literal 11), en tiempo de paz, ejerce los deberes y atribuciones consignados en la Constitución (literal m) (8).

EL PRESIDENTE. FACULTAD DE CELEBRAR TRATADOS.

El precepto constitucional invocado —Art. 78— en su literal f) le otorga la facultad de "...celebrar tratados y demás convenios internacionales...", quizás en virtud de los recursos de que dispone ejecutivamente. Sin embargo, la Cámara Nacional de Representantes, según lo preceptúa el Art. 59, tratará en sus sesiones los asuntos, de entre ellos, el contemplado en el literal h), esto es: "...aprobar o desaprobamos los tratados públicos y demás convenciones internacionales...". Obsérvese la función concurrente o complementaria que cumple dicha Cámara.

Legislado está que el Presidente de la República, por mandato constitucional celebra los tratados internacionales, como diplomático en jefe y jefe de la política exterior del Estado. Bajo el sistema de restricciones y comparaciones, el Presidente puede negociar un tratado hasta que la Cámara Nacional de Representantes —en nuestro caso— en otros, el Senado de la República, los apruebe o desapruebe.

Generalmente, surgen alternativas que el Presidente dispone en el proceso de celebración de tratados internacionales cuando la Cámara los desaprueba, posibilidades que dicen relación a:

- 1.— El tratado, normalmente se someterá a la aprobación de la Cámara Nacional de Representantes —o al Senado— y luego lo ratificará, después de que éste haya dado su consentimiento;
- 2.— Si la Cámara se muestra adversa, el Presidente puede rehusar a someter a su aprobación el tratado y dejará que se extinga antes de exponerse a padecer una derrota;
- 3.— En circunstancias similares, puede retirar de la Cámara el tratado antes de que se tome votación; y,
- 4.— Si la Cámara aprueba un tratado con reformas realizadas por ella y el Presidente no considera apropiado emprender en nuevas negociaciones, puede rehusar o ratificarlo.

De suerte que, los pasos técnicos de todo el proceso consisten en la negociación, la firma, la ratificación, el intercambio de ratificaciones, la publicación, la proclamación y la ejecución.

(8) Consultar la Constitución Política del Ecuador.— Tribunal Supremo del Referéndum, Año 1978. Quito-Ecuador.

EL PRESIDENTE, FACULTAD DE HACER NOMBRAMIENTOS.

El literal e) del Art. 78 constitucional, concede al Presidente, de entre las varias atribuciones y deberes "... el nombrar y remover libremente a los ministros, jefes de misiones diplomáticas, gobernadores y demás funcionarios públicos que le corresponde hacerlo, de acuerdo con la ley". En virtud de que el Presidente es el responsable final del manejo de la política exterior, debe estar seguro de que las personas que designa sean capaces de aplicar correcta, eficiente y escrupulosamente sus políticas. Al designar embajadores y otros funcionarios, el presidente dispone de amplias facultades discrecionales. La Cámara, no tiene facultad para objetar o vetar los nombramientos. Es práctica común, sin embargo, de que el jefe del Ejecutivo no escoja simplemente a los funcionarios de carrera del servicio exterior a los diplomáticos, pues, en todos los gobiernos existen designaciones de carácter político.

En un contexto menos formal y riguroso, el Presidente puede enviar a uno o varios emisarios personales en misiones diplomáticas, conforme observamos con los delegados en misión especial del país a otros estados en razón del último conflicto fronterizo. Digamos, finalmente, que el Presidente puede remover libremente, en cualquier tiempo a los funcionarios diplomáticos, por cuanto los funcionarios ejecutivos y administrativos prestan servicios a voluntad del ejecutivo. Las vacantes serán llenadas de los puestos de embajadores, ministros, agregados o cónsules.

Junto al primer gestor y ejecutor de la política internacional, el Presidente de la República, existen otros personajes llamados CREADORES DE DECISIONES. A fin de tener una idea cabal y precisa del manejo de esa política, revisemos brevemente cual es el papel que juegan en el contexto internacional.

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

LOS CREADORES DE DECISIONES.

En cada Estado existen individuos que ejercen las facultades de tomar y poner en práctica las decisiones de la política exterior, aunque en esta clase de política, los estados son los actores, los seres humanos los gestores de decisiones, actúan y reaccionan de acuerdo con los estímulos del ambiente internacional. Por tanto, los individuos y no las entidades abstractas llamados estados son los que definen e interpretan el concepto del interés nacional. En suma, son los personajes que delinean las estrategias, los que perciben los problemas, los que toman las decisiones para actuar y los que valoran las actividades emprendidas.

Junto a cuestiones materiales o exógenas, los factores psicológicos juegan un rol importantísimo en el proceso de toma o adopción de decisiones, porque los individuos tienden a actuar y a reaccionar en forma disímil con los mismos estímulos. De allí que, el cambio de personal del gobierno puede dar resultados nuevos, aplicación de políticas diferentes, vigencia de otros métodos para

la solución de los problemas que presenta la política internacional. En los estados en que los funcionarios autorizados legalmente para tomar decisiones no son los que en la práctica lo adoptan. Los cambios de gobierno o de funcionarios pueden o no influir en las decisiones de la política. Es más, los gestores de decisiones están condicionados y limitados en su accionar por la situación internacional prevaleciente en el mundo.

Los grupos que sirven de consejeros y que se desempeñan como miembros oficiales del Estado en la política exterior, pueden influir en forma decisoria en lo internacional. Como factores concurrentes de lo manifestado, tenemos a la opinión pública y al público en general, la primera entendida como esa "élite privilegiada de estudiosos o conocedores" de la situación que un Estado enfrenta en relación a otros, pues es evidente que el auténtico pueblo, el "populacho" no interpreta con exactitud una contienda, conflicto o conflagración que emerge entre dos estados; sin embargo, esa opinión y ese público inclinarán la adopción de decisiones sobre determinada política, mediante el apoyo a alguna de ellas o el rechazo a otras.

En casi todos los estados el jefe del gobierno desempeña el principal papel en el proceso de las decisiones, bien sea en calidad de tal: Presidente, Primer Ministro, Premier o Presidente del Consejo o Junta. Se observa al par que en otros estados, el más alto creador de decisiones es el dirigente del partido único que controla el poder, a imagen y semejanza de lo verificado en los países comunistas, o el oligarca, el dictadorzuelo que ajeno a la presencia de un puesto democrático u oficial controle la adopción de decisiones, como ocurre en los estados fascistas. El Ministro de Relaciones Exteriores es un gestor de decisiones, investido de su alto rango, el Ministro que a veces se llama Secretario de Estado (v. gr.: EE. UU.) y la burocracia supeditada a sus órdenes en su despacho u oficina ministerial, coadyuvan a la adopción de la política exterior. Se acepta, además, a los Ministros de la Defensa, de Gobierno, la concurrencia de los militares de alta graduación como contribuyentes en la fijación de determinadas decisiones.

En países como el nuestro, cuya democracia representativa es innegable, corresponde al Presidente, al Ministro de Relaciones Exteriores, al de Defensa, de Gobierno, a los militares de alto rango, a los legisladores que forman el partido o "bloque" de mayoría, ofrecer su concurso en la decisión de la política internacional, conforme apreciamos con motivo del conflicto fronterizo de enero de 1981.

FACTORES DETERMINANTES EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL.

Es indudable que el objetivo fundamental y factor decisivo que sirve de pauta directriz y de guía a los gestores o creadores de decisiones de determinado Estado tendiente a trazar o delinear la política exterior, prima el interés nacional por sobre cualquier otro factor.

El concepto de "interés nacional" de un Estado traduce una especie de sentimiento subjetivo, generalizado de los habitantes de él, de aquellos elementos constitutivos de las necesidades más importantes. Entre ellos se incluye la propia conservación, la independencia, la defensa de la soberanía, la integridad territorial, el bienestar social, económico, la seguridad y la paz interna y externa, es decir, como no existe una presencia de "interés personal o aislado", sino y al contrario, un consenso mayoritario, general en cuanto aspiraciones y defensa de los presupuestos señalados, permite determinar las funciones de creación de la política trazada por determinado Estado, en donde prima el auténtico y genuino interés nacional.

En base a lo precisado, se ha insistido en señalar la presencia de dos **tipos de políticas**: la una de corte idealista y, la otra, práctica. En síntesis, cuando un Estado apoya su política exterior en consideración al interés o intereses nacionales, sin preocupación de los principios universales de moral, integridad, interrelación, puede decirse que adopta una política pragmática, en contraposición a la otra, la idealista.

Adviértase, por tanto, que, cada uno de los estados que integran o forman parte del sistema estatal moderno y que son más de 130, reaccionan recíprocamente con los demás miembros a medida que desarrolla políticas y lleva a cabo actividades diplomáticas en busca de su interés nacional definido subjetivamente. Cuando sus intereses toman un patrón armónico, integral, frecuentemente los estados actúan en conjunto para resolver los problemas mutuos, empero, cuando sus intereses son contradictorios, la rivalidad, la tensión, la lucha, el temor y finalmente la guerra, advienen irrefrenablemente como resultado concluyente. De allí que se empleen y agoten los recursos al alcance de la llamada diplomacia tendiente a conciliar posiciones, solucionar conflictos, el arreglo pacífico de las controversias como sistema civilizado de un mundo moderno.

Las técnicas empleadas a lo largo de la vigencia del Derecho Internacional, para la reconciliación o solución de los conflictos, ha permitido armonizar políticas y crear organismos regionales e institucionales globales como las Naciones Unidas y sus dependencias. Mas, el problema principal de la creación de la política exterior y el de la diplomacia, consiste en transformar el interés general y a veces errado adoptado por un Estado en objetivos y medios concretos y precisos. Por ello, los gestores o creadores de decisiones se ven abocados a enfrentar variados problemas que el medio internacional les ofrece, así como la presencia del interés nacional traducido en la opinión mayoritaria del depositario de la soberanía: el pueblo. Junto al llamado "interés nacional", bien se puede ubicar como determinantes en la política exterior, factores variables nacionales e internacionales que tienen que considerar los creadores de decisiones al planificar dicha política. A estos se les conoce como **FACTORES DE SITUACION** que influyen en las decisiones como paso importante en su adopción. Si bien es cierto que los gestores de decisiones no pueden analizar exhaustivamente todos los elementos de esa naturaleza influyentes en el proceso de ellas, la identifica-

ción y comprensión de lo más útil e importante, así como de su relación con los medios y objetivos del Estado, aumentan, indudablemente, las probabilidades de éxito. Estos factores siguen siendo imponderables pese al esfuerzo que puedan desplegar los creadores de decisiones por la dificultad de cuantificación o de medición que se pretende realizar de la política internacional. En otras palabras, digamos que ésta antes que una ciencia, es un arte y, por lo tanto, el criterio de esos gestores tienen que basarse a menudo en conocimientos parciales, fragmentados y evaluar en forma subjetiva según disponga de los datos cuyo margen de error son considerables.

LOS FACTORES DE SITUACION.

El medio exterior o internacional dentro de la esquematización de una política ofrece una gama de problemas que es necesario sortearlos por quienes son los gestores de ella. Esos factores son:

- 1º— El ambiente o medio general internacional que incluye las actitudes, los actos y las consideraciones de los intereses nacionales de los funcionarios de la política en otros estados;
- 2º— La fuerza o capacidad relativa del Estado en la forma en que la calculan sus creadores; y,
- 3º— Las acciones y reacciones específicas emprendidas por otros Estados con respecto a las decisiones de la política y su ejecución.

¿Estos factores, podrán ser medidos con exactitud a fin de evaluar el logro de la política internacional?— Evidentemente que no, por tanto y en gran parte se está a la capacidad, conocimiento y destreza de lo que de suyo aporten los creadores de decisiones.

Los estudiosos del Derecho Internacional, mencionan como otro de los factores influyentes en la política exterior, la presencia de un ESTILO NACIONAL, esto es, los patrones de comportamiento característicos que sigue un Estado cuando trata de ocuparse de los problemas de la política.

Se podría describir a este estilo nacional como una función de los valores ideológicos, de las experiencias históricas comunes, las tradiciones y los precedentes. Si se averigua el estilo nacional adoptado por otros países, puede resultar de gran ayuda a modo de una guía en la orientación de las relaciones a observar con los demás países. Evidente también resulta el hecho por el cual un país tenga un estilo peculiar en su política, ello no siempre es garantía de que la semejanza o la imagen vehicule un actuar o accionar de una eficiente política exterior. Los factores de situación referentes con problemas específicos pueden parecerse, pero jamás serán iguales. Es más, en la arena diplomática, donde existe concurrencia de factores determinantes, variables, no sometidos a ningún control científico, las acciones o líneas en el proceso político, pueden irse

a tierra. Así, en los países establecidos, no es posible que un cambio de régimen dé como resultado un método radicalmente alterado para la solución de los problemas internacionales, sin embargo, el despliegue de recursos o el esfuerzo que se vierta en esa acción para modificar el estilo nacional permitirá cosechar sus frutos. Ejemplos abundan en el concierto internacional de naciones sobre lo que exponemos. Durante la constitución de la Quinta República Francesa, el caudillaje ejecutivo personalizado por el presidente De Gaulle, ha debilitado la dominación legislativa en la vida nacional francesa. Hoy en día, bajo la égida del gobierno socialista de Mitterrand, ese estilo nacional que comentamos, preocupa a muchos políticos de viejo cuño acoplados a la tradición, al mantenimiento del statu quo y a orinecidas prácticas políticas. No pocos articulistas y estudiosos de la problemática internacional han dejado escuchar sus opiniones respecto al cambio en el estilo y el diseño de la política francesa para con los demás estados. Igual ocurre con los gobiernos de Nicaragua y Cuba en su avance constante hacia el Socialismo.

Los factores anotados y el empleo de métodos alternativos adoptados por los gestores de decisiones en el hacer político internacional, esto es, la presencia de "corrientes" —idealista y realista—, considera la primera de ellas que la política internacional debe basarse en principios morales por cuanto se aduce son eficaces, fomentan la unidad y la cooperación entre los Estados en lugar de la competencia desleal y la generación de conflictos. Para los **idealistas**, el poder moral es más efectivo que el físico por cuanto es más durable. No recurre a la fuerza ni a la coacción, sino que intenta conquistar las mentes y las lealtades de los pueblos a fin de que acepten los principios que deben regir la conducta de sus estados. La **escuela realista** inicia su crítica con la suposición de que el principal factor prevaleciente en todas las relaciones internacionales, en el poder, la fuerza, la coacción en forma dosificada, razonada. Su uso eficiente, medido por un Estado que persiga intereses nacionales, es el arma principal del éxito de la política exterior. Lo ocurrido con el reciente conflicto peruano y la política agresiva de ese país en los foros internacionales, dio buenos dividendos a los afanes trazados.

Esta dicotomía idealista-realista alude especialmente a los debates intelectuales sobre "el mejor" método a emplearse para la fijación de la política exterior. Al respecto, las discusiones inoficiosas y vacuas, han agotado la paciencia de quienes las postulan cuanto de los comentaristas de la misma. En el caso de los Estados Unidos, desde la óptica de los realistas, el resultado ha sido la incapacidad para competir eficazmente en el mundo en el que los demás estados basan sus políticas en las difíciles y trágicas realidades de sus propios intereses nacionales. De su lado, los idealistas rechazan los métodos de aquellos cuyo centro rector está dado por el poder, a manera de un maquiavelismo pseudo-científico que a lo mejor produzca ganancias a corta duración para el Estado. Allí concurren las políticas basadas en principios y valores morales que han merecido el apoyo de la conciencia mundial. En otras palabras, en ese sector po-

dríamos ubicar a la política del presidente Carter sustentadora de la defensa de los derechos humanos de corte moralista, idealista, y, la otra la del presidente Reagan, agresiva, hostil, de defensa de las dictaduras fascistas que han sembrado el hambre, la miseria, el atraso y la desolación de los países que sienten la presencia de esos regímenes, como acontece con Chile, El Salvador, Uruguay, Brasil, Argentina, entre otros.

En la práctica y objetivamente hablando, las políticas son una mezcla de idealismo y realismo. El método idealista se emplea para justificar las políticas adoptadas y alcanzar un apoyo necesario para las mismas, el realista proporciona los medios persecutorios de los fines y metas trazados.

DEPENDENCIAS EJECUTORAS DE LA POLITICA INTERNACIONAL.

En nuestro país es el Ministerio de Relaciones Exteriores como Secretaría de Estado encargada de todo lo concerniente a la formulación y ejecución de la política exterior. Cuenta con el personal encabezado por su Ministro y por los subsecretarios de Asuntos Internacionales y por el de Asuntos Económicos. En otros países adoptan nombres similares: Ministerio del Exterior, Ministros de Asuntos Extranjeros y Departamento de Estado. Los Ministerios de Negocios Extranjeros están presididos por el Secretario de Estado, sin embargo, en los grandes países, los Ministerios de Negocios Extranjeros tienden a organizarse tanto geográfica como funcionalmente.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, es el encargado de mantener las relaciones con otros países. Allí se reciben los informes de los diplomáticos y se cotejan y valoran las materias primas de la política internacional. Se preparan y despachan las instrucciones relacionadas con la política que se envía a los jefes de misión y en general a los diplomáticos residentes en otros países. Como organismo burocrático cuenta con funcionarios y personal en el interior de la república y también en el extranjero.

El Estado moderno cumple sus funciones en forma diferente, según sea el grado de evolución que haya alcanzado en su proceso de institucionalización. Estas tareas no las realizan las sociedades políticas como entes abstractos, sino a través de los hombres que las gobiernan. Aun en el absolutismo ningún gobernante podría abarcar todas las actividades solo, sino que requiere de colaboradores en quienes delegar mayor o menor grado de autoridad.

Al alcanzar la sociedad política un mayor perfeccionamiento institucional, aparecen órganos mediante los cuales se cumplen las funciones políticas y jurídicas de esa comunidad y estos órganos específicos, a su vez, se distinguen de las personas que ejercen los cargos que los requieren. Concomitante con lo expuesto, las relaciones exteriores son una de las principales manifestaciones de las actividades de este tipo de sociedades, sobre todo cuando ellas adquieren las características del Estado moderno. En esto, aquellas relaciones se cumplen a través de varios de sus órganos. Así en principio, es el Jefe de Estado el que

tiene la mayor responsabilidad, pero participan en distinto grado de Poder Legislativo. En tanto, al Poder Ejecutivo ante las múltiples tareas a cumplir, precisa ir creando organismos dependientes de él, y es entonces como surge evidente las necesidades que uno de ellos se ocupe específicamente de las relaciones exteriores bajo la dirección general del Jefe del Estado.

Las funciones que se desempeñan en el Ministerio de Relaciones Exteriores, pueden agruparse según su naturaleza, en dos grandes categorías: primero, aquellas de carácter eminentemente político al participar directamente como planeador y ejecutor de la política exterior del gobierno de que se trate; y, segundo, las que tienen un contenido jurídico, ya sea que éste se manifieste en la elaboración e interpretación de tratados o cuando obliga a su Estado en la esfera internacional, sometiendo una cuestión contenciosa a un fallo arbitral o judicial.

Evidentemente, resulta, por tanto, la misión que define dicho Ministerio, pues promueve, desarrolla y vigila el cumplimiento de la orientación política internacional del Estado y, en ese sentido, toda la labor se encausa por intermedio de esa Secretaría.

FUNCIONES:

La doctrina ha consagrado las siguientes funciones, aparte de las que cada ley del Estado respectivo señala:

- 1.— Mantener relaciones con los gobiernos foráneos, incluso la Santa Sede y los organismos internacionales;
- 2.— Tener contacto con el cuerpo diplomático y consular extranjero acreditando ante su gobierno y con el nacional actuante en el exterior. En ejercicio de estas funciones se otorgan las cartas credenciales y "placets" para los embajadores, ministros y encargados de negocios, como también las patentes y los exequáturs que permiten el ejercicio de la función consular. A su vez se comunican los nombramientos y los reconocimientos que se efectúan a los países que corresponden. También le compete el vigilar para que se respeten las prerrogativas del cuerpo diplomático y consular actuante en su propio país y las que atañen a la de su representación en el exterior. Interviene sugiriendo y otorgando las condecoraciones que se otorgan a extranjeros y que son concernientes a sus ministerios. A través de sus representaciones confiere la debida protección a sus connacionales en otros países;
- 3.— La participación en conferencias, congresos y reuniones internacionales y en la elaboración de tratados bi y multilaterales, vigilando luego la ejecución de esos instrumentos jurídicos en los que su Estado sea parte;
- 4.— Lo relativo a las declaraciones de guerra y de otra naturaleza regidas por el Derecho Internacional Público, como también lo referente a los acuerdos de paz y a la introducción y tránsito de fuerzas extranjeras en el territorio de su país;

- 5.— Lo referente a los límites internacionales, a la extradición y al asilo;
- 6.— Legalización de documentos procedentes y con destino al exterior;
- 7.— Organizar y sostener archivos de las materias que le competen: bibliotecas, registros y publicaciones de tratados y mapas geográficos, como también publicaciones de informes, libros y estadísticas relativas al Estado en el extranjero;
- 8.— Desplegar esfuerzos a fin de facilitar y promover las investigaciones y los estudios necesarios para fomentar y proteger los intereses y el progreso del país en materias de su exclusiva competencia;
- 9.— El ministro prepara y pone a consideración de la Cámara Nacional de Representantes, los proyectos de leyes que le son propios, elabora el memorial anual que debe presentar y el programa de presupuesto de su repartición;
- 10.— Legaliza y refrenda con su firma los actos del Poder Ejecutivo atinente a materias del ministerio a su cargo; interviene en la promulgación y ejecución de las leyes. Atiende los pedidos de informes del presidente y vela por las relaciones que en asuntos de política exterior tiene con los otros poderes constitucionales del país;
- 11.— Dispone lo relativo al régimen económico-administrativo de su repartición como jefe del personal que el Estado utiliza en sus relaciones internacionales. Dirige y fiscaliza las tareas de los organismos que de él dependen y resuelve las cuestiones que en este sentido se susciten en la esfera de su competencia. En esa función califica al personal, dispone y/o aconseja, según la forma como se realizó el nombramiento, los ascensos, traslados, retiros, disponibilidad y aplicación de las medidas disciplinarias;
- 12.— Lleva la correspondencia del Ministerio; y,
- 13.— Las demás funciones señaladas en las leyes respectivas de cada país.

REPRESENTATIVIDAD.

Para el tratadista César Díaz Cisneros, el Ministerio de Relaciones Exteriores, pareciera no tener carácter representativo, empero, en los tiempos modernos ha llegado a adquirir una representatividad estatal de la que antiguamente carecía. Y, el Derecho Internacional Público estima que sus declaraciones efectuadas a nombre del Estado en la esfera de su competencia, obligan al país. Lo expuesto se observó con la postura del Ecuador en la Organización de Estados Americanos con motivo del conflicto fronterizo con el Perú, en donde dejó escuchar su protesta por intermedio de su Canciller.

La complejidad de funciones que despliega el Ministro de Relaciones Exteriores o Canciller de la república, torna necesario e imprescindible que éste reúna cualidades especiales y conocimientos profundos del Derecho Internacional, pues de la sapiencia y versación sobre determinadas materias. Economía,

Derecho, Política, etc., asegurarán en buena parte una política exterior firme, vertical y cohesionada, sin embargo, la planta de asesores bien capacitados y dotados en materia tan delicada, los recursos materiales disponibles a su mano, sus cualidades personales, el don de gentes, la afabilidad, la reserva, la calma y el dominio de sí mismo que deben presidir su actuar considerando el equilibrio mental y emocional, su serenidad, etc. son factores coadyuvantes en el buen desempeño de la misión encomendada. La correcta planificación y delimitación de una política internacional, resolverá en mejor forma los varios problemas que absorberá esa Cartera de Estado.

Nuestra Ley Orgánica del Servicio Exterior, recoge varios puntos de vista precisados en la doctrina del Derecho Internacional, al afirmar en su Art. 1º que el Servicio Exterior tiene a su cargo cumplir con la gestión internacional de la república, conforme a la Constitución Política, a las leyes y al Derecho Internacional. "El Servicio Exterior, bajo la inmediata dirección del Ministro de Relaciones Exteriores, ejecuta la política internacional, vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses" (9).

En apartado anterior, expusimos que al Jefe del Estado, por disposición constitucional, en cuanto órgano supremo de la representación exterior y de los derechos soberanos del país, le compete la gestión internacional y el Servicio Exterior; en tanto, el Ministro de Relaciones Exteriores o Canciller, colabora directamente con aquél en la formulación y ejecución de esa política, según lo preceptúa la ley en su Art. 2º. En cuanto a las funciones que cumple ese despacho ministerial, se encuentra especificado en el Art. 4º de la ley antes señalada y que, por razones de redacción de este trabajo, se ha preferido únicamente dejar constancia de la norma que la contempla, remitiéndonos a ella en todo lo referente a su competencia.

La organización, funciones, el papel que juega dicho ministerio y su principal gestor de la política exterior, las Misiones Diplomáticas y las Oficinas Consulares, la ley las precisa claramente, por tanto, estimo conducente no volver a enumerarlas, prefiriendo también remitirnos al texto de la ley.

Para concluir este tema y en lo relacionado con las dependencias ejecutoras de la política internacional, el Art. 3º de la ley citada, anota que a más del Ministro de Relaciones Exteriores, corresponde a las Misiones Diplomáticas y a las Oficinas Consulares, impulsarla, cuyas funciones y estructuración se encuentran detalladas en los Arts. 56 y siguientes y Art. 51 y posteriores, respectivamente. Para su mejor comprensión, vale remitirse a ellos.

Lo que si nos permitimos puntualizar —retomando la disposición legal por ser atinente a nuestro estudio— es lo prescrito en el Art. 49 de la supradicha

(9) Ley Orgánica del Servicio Exterior: Corporación de Estudios y Publicaciones.— Quito-Ecuador, Año 1981.

ley, que a la letra dice: "DE LA COMISION DE POLITICA EXTERIOR: Son miembros de la Comisión de Política Exterior:

- 1) El Ministro de Relaciones Exteriores, que la preside;
- 2) El Subsecretario General;
- 3) El Asesor Técnico-Jurídico;
- 4) El Asesor de Asuntos de Soberanía Territorial;
- 5) El Asesor de Asuntos Económicos;
- 6) El Subsecretario de Asuntos Políticos; y,
- 7) El Subsecretario de Asuntos Económicos.

Por su parte, el Art. 50 de la Ley del Servicio Exterior, dispone: "Corresponde a la Comisión de Política Exterior conocer los asuntos que el Ministro le encomiende. Debe, además, a solicitud del Ministro, formular planes de política exterior y proponer soluciones para los problemas que se presenten en la orden de las relaciones internacionales".

Pues bien, el papel fundamental que juega la Comisión nombrada, está orientada por la mejor y más eficaz aplicación de la política internacional impulsada por el Estado ecuatoriano.

Resumiendo, podemos establecer la concordancia con que se debe actuar a todo nivel en materia muy delicada como es la política exterior. Si ésta busca asegurar la existencia de un ordenamiento jurídico tendiente a lograr la paz mundial, no hay que descuidar la densa trama y los factores de situación cambiantes en la aplicación de determinada línea política. Siguiendo a MORGENTHAU, las complejidades de los asuntos internacionales hacen imposible las soluciones sencillas y las seguras profecías. Dependerá en gran medida del equipo humano adiestrado suficientemente, imbuido de un profundo conocimiento y experiencia para culminar con éxito la gestión encomendada.